

Haridus- ja Teadusministeerium

TÄISKASVANUTE KOOLITUSE RAHASTAMISMUDELI ALTERNATIIVID

Koostaja: Kristjan-Olari Leping (Tartu Ülikool)

TARTU 2005

SISUKORD

SISUKORD	2
TAUSTAINFO	3
UURIMUSE LÄHTEÜLESANNE	4
TÄISKASVANUTE KOOLITUSE RAHASTAMISMUDELID	5
1. Täiskasvanute koolituse rahastamise vajalikkus.....	5
1.1 Üldine ja spetsiifiline inimkapital	5
1.2 Üldisesse ja spetsiifilisse inimkapitali tehtavad investeeringud	6
1.3 Inimkapitali investeerimisel esinevad välismõjud.....	7
1.4 Riskid inimkapitali investeerimisel.....	8
1.5 Kasu inimkapitali investeerimisest	9
2. Välisriikides kasutusel olevad täiskasvanute koolituse rahastamise mudelid.....	11
3. Eesti koolitusturg.....	15
3.1 Uuringute tulemused	15
3.2 Koolituse rahastamine	17
4. Täiskasvanute koolituse rahastamise alternatiivid	20
4.1 Pikaajaline meede koolituse finantseerimiseks	22
4.2 Lühiajaline meede koolituse finantseerimiseks EL struktuurifondide rahaga.....	25
Kasutatud kirjandus	27

TAUSTAINFO

Käesolev uurimus on koostatud Haridus- ja Teadusministeeriumi tellimusel Tartu Ülikooli doktorandi Kristjan – Olari Lepingu poolt 2005. aastal.

Uurimus viidi läbi vastavalt lähteülesandele ja see sisaldab:

- § ülevaadet täiskasvanute koolituse rahastamise vajalikkusest;
- § ülevaadet välisriikides kasutusel olevatest koolituse rahastamise mudelitest;
- § ülevaadet Eesti olukorrast;
- § alternatiive täiskasvanute koolituse rahastamiseks Eestis.

Töö autor koostas kirjalikud materjalid ja esines kahel seminaril, kus tutvustas erinevate riikide rahastamismudeleid. Seminaridel toimusid arutelud, mille tulemusel pakuti välja alternatiivid täiskasvanute koolituse rahastamiseks Eestis.

UURIMUSE LÄHTEÜLESANNE

Uurimuse eesmärk

Koostada pädev taustaanalüüs ning pakkuda välja kolm kuni viis võimalikku mudelit täiskasvanute tööalase koolituse finantseerimiseks (täiend- ja ümberõpe).

Eesmärgid:

- § analüüsida täiskasvanute tööalase koolituse rahastamise vajalikkust;
- § anda ülevaade välisriikide kogemustest ja lahendusteedest;
- § arvestades Eesti olukorda, tuua välja täiskasvanute koolituse rahastamise võimalused;
- § arvestades Eesti olukorda, sõnastada raha jagamise skeemid täiskasvanute koolituse rahastamiseks.

§

ÜLESANDED

1. Koostada ülevaade, kas ja miks on kasulik rahastada täiskasvanukoolitust (sh teooria + Eesti olud – demograafiline olukord, tööjõu kvalifikatsioon, praegune haridussüsteem vmt), millist kasu toob see kolmele osapoolele: töötajale/õppijale, tööandjale ja riigile.
2. Koostada ülevaade välisriikides kasutusel olevatest täiskasvanukoolituse rahastamise mudelitest ja nende plussidest - miinustest (nt kallidus) koos taustsüsteemi olulisema info tutvustamisega (maksusüsteem, riigieelarveline olukord).
3. Koostada taustaülevaade Eesti olukorrast (eelkõige töötajate ja tööandjate võimalused ja vajadused).
4. Pakkuda välja kolm kuni viis alternatiivset moodust, kust ja kuidas leida/koguda finantse täiskasvanute tööalase koolituse rahastamiseks (nt fondi loomine, täiendav maks, töötukassa vahendite kasutamine);
5. Pakkuda välja kolm kuni viis alternatiivset moodust, kuidas ja kelle kaudu (nt riigiasutus, tööandja, õppija, koolitusasutus) jaotada finantse täiskasvanute tööalase koolitusega seotud kulude katteks;
6. Analüüsida pakutud alternatiivide võimalikke mõjusid ja tagajärgi, samuti nende rakendamise orienteeruvat maksumust.

METOODIKA

Välisriikide mudelite kirjeldamiseks/analüüsiks soovitab HTM põhiliselt kasutada OECD materjale, samu materjale soovitame aluseks võtta ka täiskasvanuhariduse rahastamise vajalikkuse põhjenduse puhul. Analüüsi ülejäänud osadeks vajalike materjalide valik on eksperdi otsustada. HTM tagab info, mis on vajalik täiskasvanuhariduse hetkeseisu kohta Eestis (HTMil olemas oleva info ulatuses).

TÄISKASVANUTE KOOLITUSE RAHASTAMISMUDELID

1. Täiskasvanute koolituse rahastamise vajalikkus

1.1 Üldine ja spetsiifiline inimkapital

Avaliku sektori poolne sekkumine majandusse on põhjendatud siis, kui avaliku sektori tegevus suudab tagada ühiskonnale kõrgema heaolutaseme võrrelduna olukorraga, kus avalik sektor majandusse ei sekku. Sellised olukorrad on enamasti seotud turutõrgetega ehk olukordadega, kus eramajandus ei suuda tagada ressursside Pareto-efektiivset allkatsiooni. Pareto efektiivne allkatsioon tähendab sellist ressursside või tulude jaotust ühiskonnas, et ühegi ühiskonna liikme heaolu ei oleks võimalik suurendada ilma teiste ühiskonna liikmete heaolu vähendamata. Turutõrgeteks on näiteks välismõjud, mittetäielik konkurents, avalikud hüvised, turgude puudulikkus, informatsiooni asümmeetria jne.

Eramajanduse korral on toimub täiskasvanuhariduse finantseerimine vaid erasektori vahenditest, mille korral on rahastajateks töötajad ja ettevõtted. Sellisel juhul määravad koolituse rahastamise otsuse koolituse olemus ning turutingimused. Täiskasvanuhariduse puhul on tegemist inimkapitali tehtava investeeringuga. Inimkapitali võib teatavasti defineerida kui teadmisi ja oskusi, mis inimene omandab enda elu jooksul ning mida ta võib kasutada kaupade tootmiseks, teenuste pakumiseks või ideede genereerimiseks turutingimustes või mujal (Fredriksen 1998). Sõltuvalt koolituse käigus omandatud oskustest ja teadmistest võib selle tulemusena loodud inimkapitali jagada üldiseks ja spetsiifiliseks inimkapitaliks. Inimkapitali teooria standardkäsitluse järgi on üldine inimkapital selline, mis suurendab töötaja tootlikkust kõikides ettevõtetes, spetsiifiline inimkapital tõstab aga töötaja tootlikkust ainult ühes konkreetses ettevõttes. Näiteks on spetsiifilise inimkapitali tehtava investeeringuga tegemist siis, kui töötajaid õpetatakse kasutama masinaid, mida teistes ettevõtetes ei kasutata. Üldisse inimkapitali tehtud investeeringult on võimalik saada tulu erinevates ettevõtetes töötades, näiteks inglise keele oskusest on töötajal kasu väga paljudes erinevates ettevõtetes. Kui tegemist on täieliku konkurentsi turgudega, siis võrdub töötajale makstav palk töötaja tööjõu piirtootlikkusega. Seega spetsiifilisse inimkapitali tehtud investeering suurendab töötaja palka ainult ühes ettevõttes, üldisesse inimkapitali tehtud investeering aga kõikides ettevõtetes. Kui töötaja pärast spetsiifilise koolituse läbimist e. spetsiifilisse inimkapitali tehtud investeeringut töökohta vahetab, siis tema palk väheneb, kuna antud investeeringust ei ole teistest ettevõtetes kasu, seega ei ole tal otstarbekas töökohta vahetada. Üldisesse inimkapitali tehtud investeeringult saab töötaja samaväärset kasu ka teistes ettevõtetes ning töökoha vahetamisel ta palgas ei kaota. Kui ettevõtte on töötaja üldist koolitust finantseerinud, siis juhul kui töötaja pärast koolituse lõppu töökohta vahetab, on tööandja teinud asjatu kulutuse. Siit tuleneb ka inimkapitali teooria üks põhilisemaid järeldusi, et täieliku konkurentiga turgude korral ettevõtteid üldist täiendkoolitust ei finantseeri, küll aga finantseerivad spetsiifilist täiendkoolitust (Becker 1962).

Inimkapitali jagamisel üldiseks ja spetsiifiliseks inimkapitaliks on hilisematest käsitlustes kasutatud ka mõnevõrra teistsuguseid definitsioone. Eelkõige on siin põhjusteks asjaolud, et praktikas on vähe selliseid oskuseid või teadmisi, mida oleks võimalik rakendada ainult ühes konkreetses ettevõttes. Näiteks Helwege (1992) ja Neal (1995) on käsitlenud inimkapitali kui haruspetsiifilist, mille korral on spetsiifilist inimkapitali võimalik rakendada mitmetes ettevõtetes, kuid vaid ühe majandusharu piires. Kamburov ja Manovskii (2002) on loonud teooria, mille järgi inimkapital on ametiala spetsiifiline ehk see tähendab, et spetsiifilist inimkapitali on võimalik kasutada mitmetes ettevõtetes, kes võivad tegutseda erinevates majandusharudes, kuid ühel

ja samal ametialal. Näiteks raamatupidamisalast koolitust saanud inimene saab sellest kasu paljudes erinevates ettevõtetes töötades sõltumata majandusharust, kuid vaid raamatupidaja ametikohal. Poletaev ja Robinson (2003) on välja pakkunud, et spetsiifilise ja üldise inimkapitali eristamise aluseks peaks olema oskuste-spetsiifilisus, mille kohaselt inimkapital koosneb erinevatest oskustest ning selle spetsiifilisus tuleneb sellest, et erinevates ettevõtetes väärtustakse erinevaid oskusi. Antud käsitluse edasiarenduseks on oskuste-kaalude (*skill-weights*) mudel, mille kohaselt erinevad ettevõtted võivad väärtustada samasuguseid oskusi, kuid väärtustavad neid erinevalt (Lazear 2003).

1.2 Üldisesse ja spetsiifilisse inimkapitali tehtavad investeeringud

Spetsiifilisse inimkapitali tehtava investeeringu korral toimub inimkapitali teooria järgi kulude jaotamine ettevõtja ja töötaja vahel. Kulude jaotamine ettevõtja ja töötaja vahel vähendab riski, et töötaja pärast investeeringut töökohalt lahkub (Hashimoto 1981). Tegelikku on ilmnenu, et ettevõtted finantseerivad teatud tingimustel vähemalt osaliselt ka üldist täiendkoolitust. Üldise täiendkoolituse finantseerimist on põhjendatud transaktsioonikulude ja mittetäieliku konkurentsiga tööjouturgudel, mille tulemusena võib kujuneda tööandja positsioon palgaläbirääkimistel töötajate omast tugevamaks ning selle tulemusena makstakse töötajatele palka nende töö piirtoodangust vähem. Transaktsioonikuludega on tegemist siis, kui töötajate töökoha vahetusega kaasnevad töötajatel kulud, näiteks kulud uue töökoha otsimisele või ka näiteks elukoha vahetamisele. (Acemoglu *et al* 1999). Piirtoodangust väiksema palga maksmine on võimalik ka siis, kui inimkapitali investeerimisega kaasneb inforaatsiooni asümmeetria tööturul, mille korral teised tööandjad ei oma töötaja koolituse kohta nii head informatsiooni kui praegune tööandja, seetõttu nad võivad koolituse läbinud töötaja tootlikkust alahinnata ja maksta talle tema tegelikust töö piirtoodangust madalamat palka, mis vähendab riski, et töötaja pärast koolituse läbimist praegusest ettevõttest lahkub. Sellistel juhtudel on ettevõtetel otstarbekas finantseerida ka üldist täiendkoolitust, kuna teised ettevõtjad ei tea täpselt, millise koolitusega tegemist oli. (Barron *et al* 1999)

Üldise täiendkoolituse rahastamist tööandjate poolt on selgitatud täiendkoolitusega kaasnevate välismõjudega, mis mille tõttu on võimalik, et ühe töötaja töö tootlikkuse suurenemisega suureneb ka teiste töötajate töö tootlikkus. Näiteks info- ja kommunikatsioonitehnoloogia vahendite kasutamise õpetamine on käsitletav üldise koolitusena, kuna selliseid oskusi vajatakse paljudes erinevates ettevõtetes ning nimetatud vahendid on erinevates ettevõtetes üldjoontes sarnased. Kui koolituse tulemusena paranevad ühe töötaja oskused nimetatud vahenditega ümber käia, siis selle tõttu paranevad ettevõttesisesel infovahetuse kiirus ja kvaliteet, mistõttu suureneb ka nende töötajate töö tootlikkus, kes antud koolituses ei osalenud. Sellist nähtust nimetatakse võrgustiku välismõjuks (Ericson 2005).

Üldise täiendkoolituse tööandjapoolne finantseerimine võib tuleneda ka inimkapitali investeerimise ja teiste investeeringute komplementaarsusest (Acemoglu 1997). Näiteks võib üldine täiendkoolitus suurendada spetsiifilise täiendkoolituse efektiivsust. Inimkapitali investeerimine võib olla komplementaarne ka füüsilisse kapitali tehtavate investeeringutega. Näiteks uute masinate soetamine tekitab vajaduse õpetada töötajatele nende kasutamist.

Üldise täiendkoolituse finantseerimine ettevõtete poolt võib olla veel seletatav ka sellega, et tegelikkuses ei ole ühegi koolitusprogrammi puhul tegemist täielikult spetsiifilise või täielikult üldise koolitusega ning koolitusprogrammi võib käsitleda ka

üldisest ja spetsiifilisest investeringust koosnevana, mis tähendab, et spetsiifilise komponendi ulatuses on ettevõtetele otstarbekas koolitust finantseerida.

1.3 Inimkapitali investeerimisel esinevad välismõjud

Avaliku sektori poolsele sekkumisele täiskasvanuhariduse protsessi on üheks põhjuseks positiivsete välismõjude esinemine. Nimetatud nähtust märkas esimesena Pigeou juba 1912.a. Töötajate koolitamisega kaasneb positiivne välismõju, kuna tööandja erakasu on väiksem kui koolituse kasu kogu ühiskonna jaoks. See tähendab aga seda, et kogu ühiskonna seisukohast lähtudes on optimaalne töötajate ulatuslikum koolitamine kui üksikute ettevõtete ja töötajate seisukohast lähtudes. Nimetatud asjaolu ilmneb siis, kui töötaja pärast koolitust vahetab töökohta ning koolitusest saab kasu ka uus tööandja, kes koolitust ei finantseerinud. Töötajate koolitamisega kaasneb positiivne välismõju erineb teistest positiivse välismõju juhtumistest selle poolest, et antud juhul nimetatud välismõju tõttu mitte ainult ei suurene teiste tööandjate kasu, vaid väheneb ka praeguse tööandja kasu, seda juhul kui töötaja vahetab töökohta. Erinevuse põhjus on see, et erinevalt füüsilisest kapitalist ei saa ettevõtte töötajate inimkapitali omandada. Sellist välismõju nimetatakse *poaching externality* (Ericson 2005).

Tööpuudusega seondud välismõju põhineb asjaolul, et üldjuhul on tööpuudus kõrgem madala kvalifikatsiooniga töötajate seas ning seetõttu on madala kvalifikatsiooniga töötaja koolitamise sotsiaalsed kulud väiksemad ja tulud suuremad kõrgema kvalifikatsiooniga töötaja koolitamise omadest. Kuna töötute koolitamise korral ei vähene koolitamise ajal nende töö toodang (kuna see lihtsalt puudub), siis on madalama kvalifikatsiooniga töötajate koolitamine, kelle hulgas on töötuid suhteliselt rohkem, sotsiaalsete kulude osas odavam, kuna nende koolitamisel on toodang vähenemine väiksem. Lisaks sellele annab töötute koolitamine ühiskonnale ka suuremat tulu, kuna juhul, kui ta endale töökohta leiab, siis selle tulemusena suureneb ühiskonna kogutoodang kogu tema töö piirtoodangu võrra. Hõivatud inimese koolitamisel suureneb aga ühiskonna kogutoodang vaid tema töö piirtoodangu suurenemise võrra, mis tekkis koolituse läbimisel. (OECD 2001).

Inimkapitali investeerimisel esineb veel mitmeid teisigi välismõjusid, mõned nendest on kõige otsesemalt seotud üldharidusega. Näiteks võib täiendkoolituse investeerimine parandada elanikkonna tervist, vähendada suremust ning tervishoiukulusid. Sellised mõjud võivad eelkõige esineda töötervishoidu- ja tööohutust puudutavate koolitusprogrammide juures (McMahon 2001). Antud juhtudel saavad kasu sellistest programmidest ka need, kes koolituses ei osalenud. Näiteks ühe töötaja poolt ohutute töövõtete kasutamine suurendab ka teiste töötajate või teatud juhtudel ka kolmandate isikute turvalisust. Samuti on võimalik, et koolituses osalemine muudab inimeste eluviise tervislikumaks, näiteks võib koolituses osalemine suurendada inimeste motivatsiooni ning seetõttu võib väheneda näiteks alkoholi tarvitamine.

Inimkapitali investeerimisel tervisega seonduvad välismõjud võivad laieneda ka koolituse osalenute lastele. Eelkõige võib selliseid mõjusid seostada üldharidusega, sest on ilmnenu, et kõrgema haridustasemega lapsevanemad pööravad oma laste tervisele rohkem tähelepanu (Strauss *et al* 1993). Nimetatud välismõju ei piirdu tegelikult mitte ainult laste tervisele tähelepanu pööramises, vaid ka üleüldiselt laste paremas kasvatamises. Haritumad lapsevanemad on reeglina rohkem huvitatud oma laste edasijõudmisest haridusteel, nende vastutustunne laste kasvatamisel on suurem.

Täiskasvanute koolitamine võib vähendada nende kuritegelikkus käitumist, seda eriti siis, kui koolitatakse inimesi, kellel puuduvad vastavad oskused, et seadusliku tegevusega endale piisavat elatist teenida. Samuti suurendab inimkapitali investeerimine inimeste sissetulekuid

ning suuremate sissetulekute korral on kuritegude eest mõistetavate karistuste mõjuvus suurem, kuna näiteks kõrgema sissetulekuga inimestel on vangistuse korral heaolu kaotus suurem kui madalama sissetulekuga inimeste puhul (Moretti 2004). Samuti võivad koolitusprogrammid muuta inimeste hoiakuid, näiteks suurendada nende hoolivust kaaskodanike suhtes või muuta nende käitumist vähem riskialtimaks, mis aga omakorda vähendab nende kuritegevust (Becker, Mulligan 1997).

Inimkapitali investeerimine võib parandada ka demokraatliku ühiskonna toimumist, sest kõrgemalt haritud inimesed tunnevad ühiskonnas toimuvate protsesside vastu suuremat huvi, mis tagab osalusdemokraatia parema toimimise. Samuti vähendab haridusse investeerimine ebademokraatlike režiimide tekkimise võimalusi, kuna elanikkonna kõrgema haridustasemega riigid on oma riigivalitsemiskorraldusel reeglina demokraatlikud (Meja, Posada 2005)

Lisaks eelpool mainitud välismõjudele soodustab inimkapitali investeerimine ka teaduse tehnoloogia arengut, soodustab uute tehnoloogia rakendamist, ning teadmiste edasi kandumist (ka koolituses osalenutelt koolituses mitteosalenutele) ning suurendab see läbi majanduse kasvukiirust (Lucas 1988)

Avaliku sektori poolne sekkumine täiskasvanuharidusse võib olla põhjendatud ka kapitali ja tööturgudel valitseva mittetäieliku konkurentsiga ning antud turgude puudulikkusega (OECD 2001). Kapitaliturgude korral on probleemiks eelkõige asjaolu, et inimkapitali tehtavate investeeringute finantseerimiseks on reeglina töötajatel väiksemad võimalused või ebasoodsamad tingimused laenamiseks võrrelduna võimalustega füüsilisse ka kapitali tehtavate investeeringute finantseerimiseks laenu abil. Põhjuseks on siin asjaolu, et erinevalt füüsilisest kapitalist ei ole inimkapitali võimalik kasutada laenu tagatisena. Laenamise võimalused sõltuvad ka inimeste majanduslikust seisust, vaesematel inimestel on laenu saamise võimalused väiksemad ning seetõttu on neil ka väiksemad võimalused omavahenditest täiskasvanuhariduses osalemist finantseerida. Nimetatud põhjusel osalevad rikkamad inimesed täiendkoolituses suuremal määral kui vaesemad ja seetõttu suureneb majanduslik ebavõrdsus, mille vähendamine võib aga suurendada ühiskonna kui terviku heaolu.

1.4 Riskid inimkapitali investeerimisel

Inimkapitali tehtavate investeeringute kaasneb ka risk, kuna üldjuhul ei ole võimalik koolitusest saadavat tulu täpselt ette ennustada, koolituses osalemise otsus tuleb aga teha enne kui sellest tulu saadakse. Näiteks võivad vahepeal majanduses toimuda muutused ja nõudlus erinevate oskuste järele võib samuti muutuda, mistõttu muutub ka investeeringust saadav tulu. Samuti ei pruugi töötajad ja ettevõtted olla täiel määral teadlikud oma võimetest ja konkreetse koolitusprogrammi sobivusest. Kuna ettevõtted ja eriti just töötajad ei pruugi oma käitumises olla riskineutraalsed, siis ei pruugi nad kõrge riski tõttu võtta ette selliseid inimkapitali investeeringuid, mis keskmiselt ennast ära tasuksid. Seega täiskasvanuharidusega seonduvad riskid vähendavad erasektori poolt tehtavate investeeringute mahtu allapoole sotsiaalselt optimaalset taset.

Lisaks sellele, et ettevõtte ja töötajad ei pruugi täpselt oma vajadusi teada võib esineda ka täiendavaid informatsiooniprobleeme. Selliseks probleemiks võib olla veel informatsiooni asümmeetria koolituse pakkuja ja tellija vahel. Kuna koolitusfirmal on parem ettekujutus enda poolt pakutavast teenusest kui tellijal, siis on koolitusfirmal võimalik küsida teenuse eest kõrgemat hinda, pakkuda sama hinna eest madalamat kvaliteeti või väiksemat koolitust

väiksemas ulatuses võrrelduna juhuga, kus mõlemad pooled on võrdselt informeeritud. Teatud kvaliteedinõuete ja kutsestandardite väljatöötamine ja kehtestamine ning koolitusfirmade tegevuse üle teostatav järelevalve avaliku sektori poolt võimaldab sellist informatsiooni asümmeetriat vähendada (Malcomson *et al* 2003)

Avaliku sektori sekkumine täiskasvanuharidusse on põhjendatud ka avaliku sektori poolse sekkumisega majandusse maksustamise näol. Nimelt vähendavad maksud inimkapitali tehtud investeeringute tulusust, mistõttu tehakse neid vähem kui oleks sotsiaalselt optimaalne. Seetõttu on õigustatud avaliku sektori poolne täiskasvanute koolitamise toetamine, s.h. koolituskulude maksutavast tulust mahaarvamise lubamine (OECD 2001).

Isegi kui täiendkoolituse juurest turutõrkeid ei esineks ning erasektori tegevusena antud valdkonnas oleks tulemuseks Pareto-efektiivne ressursside paigutus, ei pruugi see tagada sotsiaalset optimaalset lahendust ja seda eelkõige sissetulekute ebavõrdse jaotuse tõttu. Enamasti on avaliku sektori tegevuse üheks eesmärgiks ka sissetulekute ebavõrdsuse vähendamine või selle hoidmine ühiskonna jaoks aktsepteeritaval tasemel. Enamikes riikides ei ole erinevate sotsiaalsete gruppide osalemise määrad täiendkoolituses võrdsed. Reeglina on väiksema sissetulekuga ühiskonna gruppidel osalusmäärad väiksemad, siia hulka kuuluvad näiteks madalama olemasoleva haridustasemega töötajad, pikaajalised töötud (OECD 2001)

Kui inimkapitali investeerimisel puuduksid välismõjud, siis piirduksid täiskasvanuhariduse tulud ja kulud vaid koolitatud töötajate ja ettevõtete tulude ja kuludega. Välismõjude tõttu aga mõjutab antud tegevus ka kolmandaid osapooli.

1.5 Kasu inimkapitali investeerimisest

Koolituses osalenud inimese erakasude juures saab eristada kaudset ja otsest kasu. Kaudsete kasude puhul suurendab täiendkoolituses osalemine inimese heaolu läbi sissetulekute või mitterahalise töötasu suurenemise. Otseste kasude puhul suurendab täiendkoolituses osalemine inimese heaolu vahetult. Üldjuhul on kaudsed kasud otsestest kasudest suurema tähtsusega ja neid on ka rohkem uuritud. Sissetuleku suurenemine on võimalik ühelt poolt tänu suurenenud tööjõu tootlikkusele, mis toob töötajale kaasa suurema palga olemasoleval töökohal või võimaldab töötajal asuda tööle kõrgemat kvalifikatsiooni nõudvale ja kõrgemapalgalisele töökohale, teiselt poolt võib koolituse läbimine teha võimalikuks töötul töökoha leidmise, samuti võib see vähendada töökoha kaotamise tõenäosust tulevikus. Lisaks sellele võib tööle asumisele või kõrgema taseme töökohale asumine suurenda inimese heaolu läbi ametikohaga kaasneva prestiiži, parema töökeskkonna, meeldivama töö sisu ja uute sotsiaalsete kontaktide kaudu (Weisbrod 1962). Otsesteks kasudeks võib olla näiteks rahulolu suurenemine sellest, et omandatakse uusi oskusi ja teadmisi, samuti võib õppeprotsess olla koolitusel osaleja jaoks meeldiv tegevus.

Erinevate õppevormide kohta on siin välisriikides tehtud uuringud aga andnud mõnevõrra erinevaid tulemusi, näit. USA andmetel on leitud, et teadmiste omandamine suurendab inimeste heaolu eelkõige kõrghariduse korral, vähendab aga heaolu madalamate haridustasemetega korral (näit. paljudele lastele ei meeldi koolis õppimine ning nad parema meelega teeksid selle asemel midagi muud). (Lazear 1977) Kuna nii kõrghariduse kui täiskasvanuhariduse korral on tegemist täiskasvanud inimestega, siis võib oletada, et selline hariduse omandamise positiivne mõju ilmneb ka täiskasvanuhariduse korral, kuigi see ei pea kehtima mitte kõigi inimeste korral, näiteks töötutel või mõnedel teistel inimestel, kellel puuduvad õppimisharjumused.

Osterbeek ja van Ophem (2000) on leidnud, et hariduse omandamist saadav heaolu suurenemine on seda suurem, mida kõrgem on inimese varasem haridustase ja mida paremast sotsiaalsest keskkonnast ta pärineb. Samuti võib koolituses osalemine suurenda inimeste heaolu läbi uute sotsiaalsete kontaktide loomise (Alstadsæter 2004).

Ettevõtete jaoks avaldub töötajate koolitamisest saadav kasu eelkõige töötajate suurenenud tootlikkuses. Tööjõu tootlikkuses suurenemine on lai mõiste. Konkreetsemalt võib see avalduda otseselt läbi töötajate töö kvaliteedi suurenemise, tööoperatsioonide sooritamise kiiruse tõusu, vigade ja praagi vähenemise. Kaudselt avaldub see aga läbi meeskonnatöö paranemise, muutustega kohanemisvõime suurenemise, töömoraali paranemise ja töötajate usaldatavuse suurenemise (Bloom ja Lafleur 1999). Lisaks selle võib töötajate koolitamine vähendada ka töötajate soovi ettevõttest lahkuda, eriti kehtib see spetsiifilisse inimkapitali tehtavate investeeringute korral, mille puhul on pärast koolitust töötaja palk antud ettevõtetes kõrgem potentsiaalsest palgast teistes ettevõtetes.

Kui töötajate koolitamisel esinevad välismõjud, siis avalduvad koolitamise mõjud ka kolmandatele isikutele. Nimetud mõjusid sai eelpool juba käsitletud. Kolmandate isikute hulka kuulub ka avalik sektor, kelle jaoks toob täiendkoolitus kaasa maksutulude suurenemise, mis on põhjustatud töötajate tootlikkuse ning tööhõive suurenemisest. Samuti toob see kaasa mitmesuguste sotsiaalsete kulude vähenemise, näiteks töötu abiraha ja teised vaestele orienteeritud meetmed. Lisaks selle võivad vähendada ka kulutused korrakaitsele, õigussüsteemile, tervishoiule (OECD 2004).

Kui lähtuda täiskasvanuhariduse rahastamise vajalikkuse põhjendamisel Eesti kontekstist siis eelpool toodud teoreetilised seisukohad kehtivad ka Eesti olukorras.

2. Välisriikides kasutusel olevad täiskasvanute koolituse rahastamise mudelid

Täiskasvanuhariduse avaliku sektori poolseks rahastamiseks on mitmeid erinevaid võimalusi ning erinevastes riikides kasutakse erinevaid rahastamisemudelid. Enamikes riikides kasutatakse paralleelselt mitmeid erinevaid meetmeid. Kuna täiskasvanuharidusest saavad kasu nii töötajad, ettevõtted kui ka avalik sektor, siis lähtutakse rahastamisel põhimõttest, et ka kulusid peaksid katma kõik kasusaavad osapooled. Eesmärkide järgi võib täiskasvanuhariduse rahastamise meetmed jagada kolmeks: otseste kulude katmine, kaudsete kulude katmine ja riski vähendamine (OECD 2004)

Otseste kulude katmine hõlmab koolituskulusid, õppevahendite kulusid, transpordikulusid. Selleks kasutatakse järgmiseid võimalusi: individuaalsed õppekontod (*individual learning accounts*), vautšerskeemid, laenutoetused ja maksupoliitika meetmed.

Individuaalseid õppekontosid rakendatakse Austrias, Belgias, Hollandis Rootsis, Hispaanias, Kanadas, Prantsusmaal, Suurbritannias ja USA-s. Kui inimene vastab teatud kriteeriumitele (igas riigis erinevad - enamasti peab tal olema madal kvalifikatsioon, ta peab olema töötu või ta palk peab olema alla teatud määra), on tal võimalus avada pangas individuaalne õppekonto, millel olevaid rahalisi vahendeid töötaja saab kasutada koolituskulude ja sellega seonduvate kulude, näit. transpordi- ja nõustamiskulude katmiseks. Avatakse konto, kuhu töötaja kannab teatava summa raha ning lisaks sellele kannab sinna riik või ettevõtte täiendavalt teatud summa raha. Näiteks Suurbritannias kannavad töötajad kontole 25£, millele riik kannab täiendavalt juurde 150£. Nimetatud raha on võimalik kasutada töötajal koolituskulude katteks, tingimusel, et on tegemist vastavasse nimekirja kantud koolitusasutusega. Lisaks sellele võib kaasneda nimetatud konto kasutamisega allahindlus koolituse hinnas. Belgias võivad näiteks kontole raha kanda ka tööandjad ja pereliikmed. Rootsis jällegi innustatakse töövõtja panustamist oma koolitusse – kuni 25% aastapalgast. Walesis on kontod 3-tasandilised: hüvitatakse kuni 100%, 80% ja 50% koolitusest. Kui mujal riikides on individuaalõppekontod mõeldud eelkõige koolituse rahastamiseks, siis USA-s on eraldi kontod veel ärialustamise ning esimese kodu soetamise tarvis – individuaalsed arengukontod. Üldiselt on tegemist suhteliselt hiljuti kasutatud meetmega, mitmetes riikides on see alles pilootprojektide staadiumis. Üldiselt on see osutunud edukaks meetmeks ning enamik sellistest programmidest on suurendanud osalemist täiskasvanuhariduses ja seda eriti madala kvalifikatsiooniga töötajate seas Samas on ilmnunud näiteks Suurbritannias probleemid koolituse kvaliteedi tagamisega ja järelvalvega, mistõttu antud meetme rakendamine on seal peatatud. (OECD 2005a)

Vautšeriskeeme rakendatakse Austrias, Belgias, Prantsusmaal, Itaalias, Šveitsis, Lõuna-Koreas ja USA-s. Vautšeriskeem põhineb nõ. koolitustalongidel, mille eest saab osta koolitust. Üldiselt on sarnasel individuaalsetele õppekontodel ka antud meetme korral sihtrühmaks eelkõige madala kvalifikatsiooniga töötajad, aga mõnedes riikides ka näiteks noored. Võimalik on ka vautšerite jagamine tööandjale (näiteks Belgias väike- ja keskmise suurusega ettevõtetele) ning vautšerite jagamise ulatus võib olla erineva ka ühe riigi erinevates regioonides. Austrias maksab vautšerid kinni Tööjõu Koda, mille puhul on tegemist kõiki tööturul olevaid inimesi ühendava organisatsiooniga. Belgias maksab valitsus selle pooleks tööandjaga. Prantsusmaal on neli liiki tšেকে, mis toimivad samamoodi nagu vautšeridki, sealsed kulud katab vastav regionaalnõukogu. Itaalias on vautšerite arv piiratud - 2 tükki aastas – ning sealsesse süsteemi on kaasatud ka Euroopa Sotsiaalfondi rahad. Hispaanias saab taotleda õppekonto tšেকে, mis katavad 100%-liselt kogu koolituse (peamiselt IKT). Vautšeriskeemi all võib ära mainida ka Šveitsi iga-aastase koolitustšeki, mis võitleb pikaajalise

töötusega ja mida rahastab Genfi kanton. Siia alla saab liigitada ka näiteks Saksamaa Frankfurt Main Airport Kvalifikatsiooni-Kaardi, mis on boonuskaart, kuhu ettevõtte laeb igal aastal 600 EUR-i ulatuses virtuaalset krediiti. Selle kaardiga on neil võimalik registreeruda erinevatele kursustele, mida ettevõtte võimaldab koostöös erinevate koolitusasutustega. Sarnaselt individuaalsetele õppekontodele on oluline, et oleks tagatud koolituse kvaliteet.

Laenutoetusi rakendatakse Austraalias, Kanadas, Norras, Uus-Meremaal, Lõuna-Koreas ja Suurbritannias. Kui riik toetab elukestvat õpet siis intressivabade laenude võimaldamine on üks võimalikest instrumentidest. Samas ei pea avalik sektor katma intressikulusid täielikult, näiteks Lõuna-Koreas maksavad sellise toetuse korral töötajad 1%-list intressi ning ülejäänud osa katab valitsus. Austraalias võimaldatakse sellise skeemi järgi laenata aspirantidel, kes hakkavad tagasi maksma alles pärast õpingute lõppemist vastavalt oma sissetulekule. Need määrad on seal vastavalt minimaalselt 3% ja maksimaalselt 6% sissetulekust. Lõuna-Koreas võimaldatakse laenutoetusi tehnika-alaste erasutuste õpilastele. Laenu annab Rahvuslik Põllumajanduslik Koostöö Föderatsioon (*National Agricultural Co-operative Federation*). Suurbritannias maksab valitsus karjäärilaenude intressid koolituse kestel ning kuu aega pärast lõppu, nimetatud laenu võib kasutada koolituskulude katmiseks kuni 80% ulatuses. Laenutoetustega sarnased meetmed on ka koolituskulude tagasimakse kohustused, mille korral kannab tööandja koolituse kulud, kuid töötaja lahkub töökohalt omal algatusel enne teatud tähtaja möödumist, siis sellisel juhul on töötaja kohustatud koolituskulud tagasi maksma. Selline võimalus on seadusega ette nähtud Luxembourgis ja Poolas, kuid enamikus teistes OECD riikides rakendatakse antud põhimõtteid kollektiivlepingute või ka individuaalsete töölepingute kaudu. Laenutoetused üldiselt ei paku madala kvalifikatsiooniga töötajatele täiendavat motivatsiooni koolitusel osalemiseks, kuid suurendavad kõrgema kvalifikatsiooniga töötajatel koolitusest saadavat kasu.

Maksupoliitika meetmed võib jagada ettevõtetele ja töötajatele suunatud meetmeteks. Ettevõtetele suunatud meetmed saab jagada maksusoodustusteks kasumi pealt makstavatelt maksudelt ja soodustusteks palgafondilt makstavatelt maksudelt. Enamikus riikides on ettevõtetele võimalik töötajate koolituskulud tuludest maha arvata. Mõnedes riikides on aga võimalik töötajate koolitamisel arvata koolituskulusid tuludest maha tegelikult suuremana, näiteks Luxembourgis 110%; Austrias ja Hollandis 120% ja Itaalias teatud koolituste korral kuni 150% koolituskuludest. Austrias võimaldatakse ettevõtetele, kes kasumit ei teeni, töötajate koolitamise korral maksukrediiti, mida saab kasutada järgmistel aastatel. Enamikus riikides lubatakse tuludest maha arvestada nii ettevõttesiseses kui –välise koolituse kulusid aga näiteks Austrias lubatakse ettevõttesise koolituse kulusid maha arvestada ainult siis, kui koolitust pakub eraldiseisev institutsioon. Võimalik on ka lubada teatud töötajate gruppide, näit. madala kvalifikatsiooniga töötajad, koolitamisel kõrgemaid täiendavaid mahaarvamisi. Samuti on võimalik lubada nendel ettevõtetel, mille puhul koolituskulude osakaal on madalam, suuremaid täiendavaid mahaarvamisi.

Selliste soodustuste eelisteks on lihtsus ja odavus, kuna maksude kogumise institutsioonid on riikides eelnevalt olemas, samuti annab see ettevõtetele valikuvabaduse kellele ja millist koolitust pakkuda, samuti muutub sellisel juhul töötajatele kasulikumaks koolitada oma töötajaid, kui värvata koolitatud töötajaid väljaspool ettevõtet. Puuduseks on võimalik tühikoormusefekt, kuna paljudel juhtudel oleks ettevõtted töötajaid koolitanud ka ilma täiendava maksusoodustusega, samuti ei pruugi nimetatud meetmed piisavalt motiveerida väike- ja keskmise suurusega ettevõtteid. Võimalik on teha ettevõtetele maksusoodustusi ka palgafondilt makstavatelt maksudelt. Mõnedes riikides (Kanada, Prantsusmaa, Jaapan) on ettevõtetele kohustus teatud töötajate palgakuludest koolituseks kulutada, vastasel juhul maksustatakse neid täiendava palgafondi maksuga. Teistes riikides kogutakse palgafondilt võetav maks teatud

riiklikku fondi, mida kasutatakse töötate koolitamiseks. Lõuna-Koreas kasutakse sellistel eesmärkidel töötuskindlustusfondi. Nimetatud meetmed on mõeldud vältimaks olukordi, kus ühed ettevõtted värbavad teistes ettevõttes eelnevalt koolitatud töötajaid ise koolitust finantseerimata. Probleemiks on ka siis võimalik tühikoorumusefekt. Võimalik on teha ka palgafondi maksu pealt ettevõtetele soodustusi, näiteks Hollandis kasutati kuni 2004.a. meedet, mille järgi sai ettevõtte arvata palgafondimaksuga maksustatavast summast koolituskulud maha.

Töötajatele suunatud maksupoliitilisteks meetmeteks on soodustused tulumaksult ja palgafondi maksult. Koolituskulud on lubatud tulumaksuga maksustatavalt tulult maha arvata enamikus OECD riikides, lisaks sellele on Jaapanis, Lõuna-Koreas ja Hispaanias võimalik palgafondilt makstavatelt maksudelt töötaja poolt makstud summasid kasutada koolituskulude katmiseks (toimub vastavate fondide kaudu). Hollandis rakendatakse töötaja säästuskeemi, mille korral on võimalik maksustatavast tulust maha arvata ka teatud rahaline summa, mida võib kasutada koolituseks järgnevatel aastatel.

Kaudseteks kuludeks on töötajate koolitamisel töötajate jaoks koolitusele kulutatud ajal saamata jäänud palk (või siis palga vähenemine tänu tööaja või töö intensiivsuse vähenemisele) koolituse ajal, ettevõtete jaoks on kaudseks kulud koolitusele kulutatud ajal saamata tootmata jäänud toodangu väärtus. Kaudsete kulude osas on toetusmeetmeteks otsesed toetused, individuaalsed õppekontod, laenutoetused ja kollektiivlepingud.

Otseseid toetuseid rakendatakse Rootsis ja Suurbritannias. Kuigi uuringute tulemused on näidanud, et täiskasvanuhariduse kaudsed kulud on sageli märkimisväärselt suuremad kui otsesed kulud on otseseid toetusi kaudsete kulude katmiseks vähe rakendatud. Rootsis makstakse otseseid toetusi kaudsete kulude katteks töötutele ning töötajatele, kellel puudub keskharidus, rahalised vahendid tulevad otse riigieelvest, kuid toetuste jaotamise otsustavad kohalikud omavalitsused. Suurbritannias on selliseks meetmeks täiskasvanuhariduse toetus, mis on mõeldud 19-30-aastastele, kes vajavad lisakvalifikatsiooni, et saada mingit töökohta. Toetus on kättesaadav vaid täiskohaga õppuritele. Raha kantakse otse kasusaaja (õpilase) pangaarvele. Toetuse suurus on seotud sissetuleku suurusega. Fonde haldavad valitsus ja rahandusinstituutsioonid (pangad). Mitmetes teistes riikides võimaldatakse aga töötajatele õppepuhkust, mille puhul on tavaliselt eelduseks see, et töötaja oleks antud ettevõttes teatud aja eelnevalt töötanud. Antud puhkuse ajal makstakse töötajatele rahalisi toetusi tööturuameti poolt (Austria), riigieelarvest (Taani, Rootsi), töötuskindlustusfondist (Lõuna-Korea) või ka vastavatest koolitusfondidest (Soome, Poola). Puhkusetasude suurus on väga erinev varieerub 14,5 eurost päeva kohta kuni täispalgani. Samuti on erinev puhkuse maksimaalne ajaline kestus, mis on erinevates riikides 1-12 kuud. Antud meetme rakendamise ulatus on aga väike, koolituspuhkust saab aastas erinevates riikides 0,01-0,7% töötajatest.

Individuaalseid õppekontosid kasutatakse kaudsete kulude katmiseks vaid Rootsis. Selliste meetmete rakendamist takistab asjaolu, et kuna kaudsed kulud on otsestest kuludest suuremad, siis võtab nende kogumine kauem aega. Rootsis rakendatakse Skandia poolt väljatöötatud kompensatsioonikonto süsteemi, kus töötaja säästab 5% oma brutopalgast ning sama palju panustab kontole ka tööandja. Säästmine lõpeb, kui kontol on piisavalt raha 12-kuuseks koolituseks vastava töötaja palgamäära juures. Tegemist on ettevõtete jaoks vabatahtliku skeemiga.

Laenutoetuseid kaudsete kulude katmiseks rakendatakse Suurbritannias, kus antud eesmärgil saab kasutada karjääriarenduslaenusid, mille intressid tasub riik.

Kollektiivlepingute kaudu on kaudsete kulude katmine reguleeritud Saksamaal, kus sellisteks programmideks on näiteks Deutsche Shell AG ühisleping ja Fraport Q-Kaart. Esimeses lepingus sätestati töötajate tööaja vähendamine ning ettevõtte maksab töötajatele ka tööaja vähendamise tõttu saamata jäänud palga tingimusel, et töötajad osalevad täiendkoolitusel. Teisel juhul on tegemist sisuliselt ettevõttepoolse vautšerskeemiga, kuid mis eeldab, et töötajad osalevad koolituses 50% ulatuses oma vabast ajast.

Inimkapitali investeerimisega kaasneva riski vähendamisele suunatud meetmeid on senini rakendatud vaid Austraalias. Nimetatud meetmeks on Kõrghariduse rahajaotusskeem (HECS – *The Higher Education Contribution Scheme*). Selle kohaselt võimaldatakse üliõpilastel võtta õppekulude katteks õppelaenu, millelt nad peavad tagasimakseid tegema 3% ulatuses tulult alles siis, kui nende sissetulek ületab teatud künnise. Selline meede vähendab riski, et pärast hariduse omandamist ei ole tulud piisavad, et katta investearingut kulusid. Lisaks antud riskile kaasneb töötajate koolitamise jaoks ettevõtete jaoks risk, et pärast koolituse läbimist töötajad lahkuvad antud ettevõttest. Nimetatud riski vähendamiseks kavandatakse Suurbritannias meedet, kus töötajatele antakse koolituskulude katteks laenu, mida maksab pärast koolitust tagasi tööandja tingimusel, et töötaja töötab antud ettevõttes seni, kuni antud laen on tagasi makstud.

3. Eesti koolitusturg

Eestis mõistetakse täiskasvanuharidust kui täiskasvanud elanikkonna terviklikku organiseeritud õppetegevust, mis ei sõltu õppe sisust, tasemest või meetoditest, see võib asendada või olla jätkuks esmasele koolis, kutseõppeasutuses, rakenduskõrgkoolis või ülikoolis omandatud haridusele. Täiskasvanute koolituse liigid on: tasemekoolitus, tööalane koolitus ja vabahariduslik koolitus.

3.1 Uuringute tulemused

Täiskasvanute koolitust on 2001.a andmetel Eestis uurinud sotsiaal- ja turu-uuringufirma SaarPoll. 2001. aasta jooksul osales erinevates koolitusvormides (õhtu- ja kaugõppevorm, õpe eksternina, täiendkoolituse või ümberõppe kursus) 13 protsenti Eesti 15-74 aasta vanustest inimestest. Sellest tasemekoolitusega oli haaratud üsna tühine osa. Õppima asumise motiividest olid esikohal enesearendamine, ametialase kvalifikatsiooni tõstmine, kompetentsuse suurendamine, soov olla konkurentsivõimeline. Selliseid põhjusi nagu oht kaotada töö, soov vahetada elukutset või töökohta, töötähtaeg või põhitöökoha saamise lootus mainiti tunduvalt harvemini. Kõige sagedamini käidi kutse- ja erialastel kursustel. Märkimisväärne on, et kui 20- 29 aastaste vanusrühm pühendas enam tähelepanu erialasele õppele, siis vanemad inimesed kutseõppele ja muule enesearendusele. Konkreetsetest kursustest olid eriti hinnas keele-, arvuti- ja autojuhtimise kursused. Ainevaldkondadest osutusid populaarseimateks meditsiin, tervishoid, haridus- ja pedagoogika, teenindus, transport, side juhtimine, tööstus, energeetika ja ehitus. Valdav osa koolitusprogrammides osalenutest käisid koolitusel tööajast (mis tähendab ka, et õppijate enamiku moodustasid töötavad inimesed, töötute osakaal oli õppijate hulgas üsna tagasihoidlik) ning olid enamasti kompenseeritud ka töötasuga. Õppijate osakaal naiste hulgas oli kõrgem kui meeste hulgas. Ligi pooled küsitlusest ei olnud õppima asumisest üldse huvitatud. Kõige olulisemaks takistuseks peeti seejuures vanust (liiga vana), millele järgnesid õppimisvajaduse puudumine ja rahapuudus. Kõige aktiivsemad õppurid olid vanusegrupi 20-29 esindajad. Kõige madalam oli õppinute osakaal kõige nooremas (15-19) ja kõige vanemas (60+) vanusrühmas. 15-19 aastaseid tiivustab õppima eelkõige soov olla konkurentsivõimeline, teisi vanusrühmi aga enesearendamine ja ametialase kvalifikatsiooni tõstmine. Mitteõppimise kõige olulisem põhjus nooremate hulgas oli rahapuudus, alates 40 eluaastast aga arvamus, et ollakse liiga vana. Eestlased olid märksa aktiivsemad õppijad kui mitte-eestlased. Mida kõrgem on inimese haridustase, seda rohkem õpitakse ka pärast (kõrg)kooli lõpetamist, otsitakse ise võimalusi enesetäiendamiseks ning käiakse ka teadmisi täiendamas. Kõrgema sissetulekuga grupis oli ka õppijate osakaal kõige kõrgem, samuti võis täheldada, et sissetuleku tõustes suurenes ka soov edaspidi õpingutes osaleda. Juhtivtöötajad olid võrreldes reatöötajatega märksa sagedamini oma teadmisi täiendanud. Üldjoontes on antud uuringu tulemused analoogilised lääneriikides tehtud uuringute tulemustega (Vöormann 2003).

Ettevõtte küsitluse teel on uuritud töötajate koolitamist Järvamaa ettevõtete tööjõu- ja koolitusvajaduse uuringus. Nimetatud uuringu tulemustel on ligi 75% ettevõtetest töötajate koolitamisega tegelenud, siin tuleb aga arvesse võtta, et antud uuringu valim on suuremate ettevõtete suhtes ülesindatud ning seetõttu on tegelik töötajaid koolitanud ettevõtete osakaal ilmselt väiksem. Enamik juhtudel pakuvad ettevõtted töötajatele vaid tööülesannetega otseselt seotud koolitust, üldist koolitust on pakkunud vaid 25% ettevõtetest. Majandussektorite kaupa pakuvad töötus- ja teenindussektoris tegutsevad ettevõtte koolitust sagedamini kui primaarsektoris tegutsevad ettevõtted. Samuti ilmnes, et suuremad ettevõtte pakuvad töötajatele koolitust suuremas ulatuses nimetatud asjaolu on ühelt poolt seotud suuremate

ettevõtete paremate rahaliste võimaluste ja pikaajalisema planeerimistegevusega tööjõu osas teiselt poolt aga esineb töötajate koolitamisel ka mastaabisääst. Sagedamini pakutakse koolitust kõrgema taseme töötajatele (juhtivtöötaja ja spetsialistid). Samuti on nende ametirühmade töötajate seas domineeriv ettevõtteväline koolitus, oskustöölise puhul rakendatakse aga sagedamini ettevõttesisest koolitust, kus koolitajatena kasutatakse ka ettevõtte oma tööjõudu (Leping, Eamets 2005). 2000.a. läbi viidud uuringu „Täiskasvanute koolitus ettevõtetes“ tulemuste järgi tegeleb töötajate koolitamisega 63% Eesti ettevõtetest ning koolitustest on osa võtnud keskmiselt Kursustest võttis osa 27,6% töötajatest. Sarnaselt Järvamaa uuringuga ilmnes, et suuremad ettevõtted koolitavad töötajaid rohkem kui väiksemaid. Koolituskulu oli keskmiselt 7 007 krooni osavõtja kohta (Elukestva... 2005).

Eurostat'i uuringute andmetel osales koolituses 5,2% Eesti rahvastikust vanuses 25–64, mis on Euroopa Liidu keskmisest madalam (8,4%), kuid kõrgem paljude teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikide (Ungari 3,0%, Sloveenia 3,7%) ja mõningate Euroopa Liidu nn. vanade liikmesriikide (Kreeka 1,4%, Prantsusmaa 2,7%, Hispaania 4,9%) vastavast näitajast (Zelloth 2003).

Üheksas Kesk- ja Ida-Euroopas 2000. aastal läbiviidud Eurostat'i uuringu kohaselt investeerivad Eesti ettevõtted keskmiselt 1,8% oma tööjõukuludest jätkuõppesse. see protsent on oluliselt kõrgem võrreldes kõigi teiste uuringusse kaasatud riikidega (Sloveenia 1,3%, Läti 0,8%) peale Tšehhi Vabariigi (1,9%) ning isegi mõningate liikmesriikidega (Belgia 1,6%, Austria 1,3%). Eesti Statistikaameti üks varasem, 1996/97. aastal läbiviidud uurimus näitab, et tööandjad maksid ligikaudu 61% elanikkonna erinevate rühmade koolituskuludest. Täienduskoolituse puhul oli vastav osakaal veelgi suurem – tööandjad tasusid 74% õppetegevuse eest (vt. tabel lisas). Ühe uuema uurimuse kohaselt („Elukestva õppe vajaduste analüüs“) tasusid tööandjad 2001. aastal 52% koolituskuludest (7% osaliselt, 45% täies ulatuses) (Zelloth 2003).

Täienduskoolitust rahastavad teatud ulatuses ka inimesed ise. Usaldusväärsed andmed selle rahatusviisi praeguse taseme kohta puuduvad, eelnevad uuringud aga on näidanud, et 1996/97. aastal maksis väljaõppe eest ise ligikaudu 23% eraisikutest (19% meessoost, 25% naissoost). Kutseõppe puhul on vastav osakaal madalam – 14% õppuritest (12% meessoost, 14% naissoost) maksid oma õpingute eest ise. Muude rühmadega võrreldes maksid mitte-eestlased koolituse eest rohkem (35% kõik õppeviisid, 17% kutseõpe). Hiljuti läbiviidud „Elukestva õppe vajaduste analüüsi“ tulemused näitavad, et üksikisikute panus on veelgi suurem, kuna 2001. aastal maksid oma koolituse eest 30% osalejatest (Zelloth 2003).

2000. aasta oktoobri lõpus tegutses Eestis 387 koolitusfirmat ja 51 FIE-eksperti, kelle põhitegevus oli täiskasvanute- ja täienduskoolitus. 1605 firma ja 94 FIE-eksperdi jaoks oli koolitus „lisategevuseks“ põhitegevuse kõrval. Lisaks eraõiguslikele koolitusasutustele pakuvad praktiliselt kõik kutseõppeasutused kursusi ka täiskasvanutele, peamiselt nende poolt õpetatavates valdkondades ning ettevalmistatud õppekavade põhjal. Keskmiselt tegeleb täienduskoolituse kutseõppeasutuses 1–2 inimest. Koolitajateks on kas sama kooli õpetajad, teiste koolide/ülikoolide õppejõud või sõltumatud eksperdid. Suurem osa avalik-õiguslikest ülikoolidest ja riiklikest rakenduskõrgkoolidest pakuvad samuti jätkuõppe võimalusi (sageli õhtuse või nädalalõppudel toimuva õppe või kaugõppe vormis). Täiskasvanute koolitusega tegeleb mitu vabauhendust, sh. huvialakoolid. Kõige tähtsamateks katusorganisatsioonideks on Eesti Täiskasvanute Koolitajate Assotsiatsioon ANDRAS ja Eesti Vabaharidusliit.

3.2 Koolituse rahastamine

Täiskasvanute tööalase koolituse avaliku sektori poolseteks rahastamismeetmeteks Eestis on pedagoogide ja ametnike tööalane koolitus, töötute tööturukoolitus, tulumaksusoodustus koolituskulude pealt ja kursuste korraldamine projektipõhiste vahenditega ESF kaudu ja õppepuhkuse võimaldamine täiskasvanuhariduses osalejatele.

Riigiasutuste töötajatele ja teenistujatele nähakse tööalaseks koolituseks ette vahendid riigieelarves - nimetatud töötajate ja teenistujate aastasest palgafondist kahe kuni nelja protsendi ulatuses. Nimetatud riigiasutusteks on ministeeriumid, Riigikantselei, Presidendi Kantselei, Riigikogu Kantselei, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikontroll, Riigikohus, riigiametid ja maavallitsused. Pedagoogidele, kelle palgad kaetakse riigieelarvest (või ka valla- või linnaeelarvest), nähakse tööalaseks koolituseks ette vahendid riigieelarves - nimetatud pedagoogide aastasest palgafondist vähemalt kolme protsendi ulatuses. Vabaharidusliku koolituse toetuseks võidakse ette näha vahendid riigi- ja valla- või linnaeelarves, kusjuures riigieelarve vahenditest toetatakse Haridus- ja Teadusministeeriumi kaudu vaid koolitusluba omavate täiskasvanute koolitusasutuste õpetajate ja direktorite (juhatajate) töötasu (Täiskasvanute...)

Pedagoogide täiendkoolitusel otsustab õppe prioriteetide ja tüübi ning koolitaja valiku üle kooli direktor pärast konsulteerimist kooli juhtkonna ülejäänud liikmetega. Õpetajatelt nõutakse osalemist vähemalt 160 tundi täienduskoolitusel 5 aasta jooksul (uueks, 2007. aastal jõustuvaks nõudeks on 320 tundi).

Eestis on tööturukoolitus aktiivse tööpoliitika raames olnud läbi aastate kõige olulisem programm. 2001.aastal kulus tööturukoolitusele 63,7% aktiivse tööpoliitika kogukuludest ning koolituses osales üle 10 000 inimese. Järgnevatel aastatel on tööturukoolituse osalenute arv mõnevõrra vähenenud, 2004.a. osales antud meetmes 8400 inimest (Tööturu koolitusele...2005) Vastavalt Tööturuteenuse seadusele on tööturukoolitus on õpe, milles osalev tööotsija omandab või täiendab kutse-, eri- ja ametialaseid teadmisi, oskusi ja vilumusi või kohaneb tööturu nõuetega. Tööturukoolitus jaguneb tööalaseks koolituseks ning kohanemiskoolituseks. Tööalane koolitus on otseselt seotud ametioskuste omandamisega, kas esmase, ümber- või täiendõppe teel. Kohanemiskoolituse eesmärgiks on tutvustada tööturu nõudeid ja valmistada klient psühholoogiliselt ette tööotsinguteks. Tööturukoolitusel osalejatel on võimalik saada õppestipendiumi. Töötu õppestipendiumi makstakse isikule, kes tööhoiveameti kaudu osaleb vähemalt 80 tundi kestval tööturukoolitusel. Vastavalt Töötu sotsiaalse kaitse seadusele kehtestab õppestipendiumi määra ja maksmise korra Vabariigi Valitsus. Õppestipendiumi määr ei või olla väiksem kui töötu riikliku abiraha pooleteisekordne määr

Tööturukoolitust rahastatakse riigieelarvest, 2003.a. olid tööturukoolituse kulud 53,7 milj. krooni, millest kulud õppe korraldamisele moodustasid 46,5 milj. krooni ja õppestipendium 7,2 milj. krooni (Töötu... 2005). Keskmise koolituse kestus 2000. aastal oli 36,8 päeva ja pärast koolituse lõpu rakendus 67% lõpetajatest. Tööturuameti andmetel olid 2000. aastal populaarseimad arvuti- ja ettevõtlusalane õpe, müüja koolitus, autojuhtimis-, raamatupidamis-, ehitus-, õmblemisalaane õpe, registraatori ja teabeametniku ning iluteenindaja koolitus (Leetmaa et al 2003)

Tööturukoolituse puhul on Eestis tegemist õnnestunud meetmega, sest uuringute tulemused näitavad, et koolituses osalenutel on võrreldes mitteosalenutega aasta peale koolituse

lõppemist ca 7% suurem töötamise tõenäosus ja kahe aasta möödudes ca 15% suurem töötamise tõenäosus. Kulu-tulu analüüs näitab, et koolituse puhul on tegemist kulu-tulusa aktiivse tööpoliitika meetmega niisuguses mastaabis nagu seda korraldati 2000. aastal ja niisugustes majandustingimustes nagu valitsesid aastatel 2000-2002. Tulude- -kulude suhe on ligikaudu 3, mis tähendab, et iga koolitusse pandud kroon toob tagasi 3 krooni (Leetmaa *et al* 2003).

Tulumaksu soodustusena on vastavalt tulumaksuseadusele residendist füüsilisel isikul õigus maksustamisperioodi tulust maha arvata tema poolt maksustamisperioodil tasutud enda ja perekonnaseaduse §-des 60, 65 ja 67 nimetatud alla 26 aasta vanuse isiku koolituskulud või eelnimetatud koolituskulude puudumisel ühe alla 26 aasta vanuse Eesti alalise elaniku koolituskulud. Lõikes 3 nimetatud koolituskulude tulust maha arvamise õigus on ka neid tasunud alla 26 aasta vanuse isiku residendist vanemal. Koolituskuludeks on riigi või kohaliku omavalitsusüksuse haridusasutuses, avalik-õiguslikus ülikoolis, antud õppekava osas koolitusluba omavas või positiivselt akrediteeritud erakoolis või eelloetletutega samaväärses välismaa õppeasutuses õppimise või nende õppeasutuste poolt korraldatavatel tasulistel kursustel õppimise eest tasutud dokumentaalselt tõendatud kulud. Koolituskuludeks loetakse samuti riigi tagatud õppelaenu intressid.

Projektipõhiste vahenditega on rahastatakse täiskasvanuharidust ESF-i kaudu. ESF keskendub peamiselt toetusele, mida inimesed vajavad oma tööalase konkurentsivõime suurendamiseks, kuid võib ka aidata täiustada süsteeme ja struktuure, et tööturg toimiks ise paremini. Antud fondi kaudu täiskasvanuhariduse rahastamisel on üheks põhiliseks meetmeks meede 1.1. „Tööjõu paindlikkust, toimetulekut ja elukestvat õpet tagav ning kõigile kättesaadav haridussüsteem”. Nimetatud meetme saavutuseesmärgiks on koolitada 2004.-2006.a. 26 050 inimest, kellest 45% on mehed ja 55% naised. Koolitatud inimesed peaksid jagunema erinevate koolituste vahel järgmiselt: 1800 pedagoogi ja õppejõudu, 24 000 täiend- ja tasemekoolituse osalenut, 250 õpipoisikoolituses ja ettevõtluspraktikas osalenut. Meetme kuludeks on kolme aastase perioodi jooksul kavandatud 629,24 milj. krooni, millest Eesti avaliku sektori panus oleks 25% ehk: 209,7 milj. krooni.

Meetme 1.2: „Inimressursi arendamine ettevõtete majandusliku konkurentsivõime suurendamiseks” Antud meetme raames on plaanis koolitada 12 000 inimest, kellest 6 000 on mehed ja 6 000 naised, tegemist on ettevõtetele suunatud toetustega töötajate koolitamiseks eesmärgiga tõsta ettevõtete konkurentsivõimet.

Täiskasvanuhariduse projektipõhine rahastamine toimub ka ESF meede 1.3 „Võrdsed võimalused tööturul” kaudu. Nimetatud meetme raames rahastatakse töötute täiend- ja ümberõpet. Antud meetme raames rahastatavatesse projektidesse on kaasatud üle 17 000 töötut. Kokku on plaanis selle meetmega kaasata aktiivsetesse tööturumeetmetesse 30 000 töötut ehk 35% kõikidest töötutest. Antud meetme kuludeks on 2004.-2006. a kavandatud 517 milj. krooni, millest Eesti avaliku sektori panus oleks 20% ehk 103,4 milj. krooni.

Väiksemal määral on täiskasvanute koolitamist plaanitud ka teistesse struktuurifondide meetmetesse. Meetme 1.4 „Haldussuutlikkuse tõstmine” raames on plaanis koolitada 3600 kohaliku omavalituse ja riigiametnikku. Lisaks sellele on meetme 5.2 „Informeerimine, avalikustamine ja arvutiseerimine” raames nähtud ette koolitus struktuurifondide administreerimisega seotud ametnikele, taotlejatele ja toetuse saajatele (Eesti...2004)

Täiskasvanuhariduse avaliku sektori poolse rahastamise meetmeks on ka õppepuhkuse võimaldamine. Vastavalt Täiskasvanute koolituse seadusele on töölepingu alusel töötavatel ja avalikus teenistuses olevatel isikutel õigus õppepuhkusele, mida antakse talle tema enda esitatud avalduse ja õppeasutuse tõendi põhjal. Õppepuhkust on õigus saada tasemekoolituses neil, kes omandavad:

- põhiharidust ja üldkeskharidust õhtuses, kaugõppe õppevormis või eksternina;
- kutsekeskharidust keskhariduse baasil osakoormusega või eksternina;
- kõrgharidust osakoormusega või eksternina.

Õppepuhkuse pikkus tasemekoolituses (formaalhariduses) võib olla kuni 30 päeva aastas. Lisapuhkepäevi on võimalik saada vastava haridustaseme omandamiseks järgmiselt:

- põhihariduse omandamine – 28 päeva;
- keskhariduse omandamine – 35 päeva;
- kõrghariduse omandamine või bakalaureuse kraadi kaitsmine – 42 päeva;
- magistri- või doktoritöö kaitsmine – 49 päeva

Tasemekoolitusega seotud õppepuhkusel viibivale töötajale või teenistujale säilitab tööandja keskmise töötasu kümneks päevaks. Ülejäänud õppepuhkuse päevadeks säilitab tööandja töötaja või teenistuja töötasu vähemalt kehtiva miinimumpalga ulatuses. Töölases koolituses osalemiseks on töötajal õigus saada õppepuhkust vähemalt 14 kalendripäevaks aastas keskmise palga säilitamisega ja vabahariduslikus koolituses osalemiseks palgata õppepuhkust vähemalt seitsmeks kalendripäevaks aastas.

4. Täiskasvanute koolituse rahastamise alternatiivid

Täiskasvanu hariduse rahastamisel on mitmed autorid rõhutanud, et kuna sellest saavad kasu erinevad osapooled: töötajad, ettevõtted ja riik, siis peaksid nimetatud osapooled osalema ka täiskasvanuhariduse rahastamisel. Eelkõige oleks avaliku sektori poolt on põhjendatud rahastada eelkõige sellist tüüpi täiskasvanuharidust, millest saab avalik sektor kasu ja mida eramajandus ei suuda sotsiaalselt optimaalsel määral pakkuda. Samas on selge, et tegelikkuses on ressursid alati piiratud ning tuleb teha valik, millises ulatuse ja milliseid täiskasvanuhariduse meetmeid rahastada. Lähtudes eelpool toodud teoreetilistest seisukohtadest ning empiiriliste uuringute tulemustest tuleks täiskasvanuhariduse rahastamisel Eestis toetud järgmistele põhimõtetele:

- eelistada tuleks üldise inimkapitali suunatud koolitusi ettevõtte spetsiifilistele koolitustele ehk tuleks arendada selliseid töötajate oskusi, millest on töötajatel kasu erinevates ettevõtetes
- eelistada väiksema sissetulekuga töötajate koolitamist, kellel on piiratumad võimalused koolitust ise finantseerida või laenu võtta
- eelistada töötute koolitamist teiste töötajate koolitamisele
- eelistada madalama haridustasemega töötajate koolitamist
- eelistada väike- ja keskmise suurusega ettevõtete töötajate koolitamist
- eelistada koolitusi, mis on seotud uute tehnoloogiate kasutuselevõtuga

Täiskasvanute tööalase koolituse avaliku sektori pooltel rahastamisel on põhimõtteliselt võimalik leida uusi vahendeid kolmest erinevast allikast:

- kasutada olemasolevaid vahendeid efektiivsemalt
- suunata vahendeid täiskasvanute koolitamisest teiste kulude arvelt
- suurendada avaliku sektori tulusid (OECD 2001)

Olemasolevate vahendite kasutamise efektiivsemaks muutmine võib seisneda poliitiliste meetmete kulude vähendamises või nende tulemuslikkuse suurendamises. Kulude vähendamiseks on täiendkoolituse puhul üheks võimaluseks konkurentsi soodustamine koolitusasutuste vahel eesmärgiga langetada avaliku sektori poolt finantseeritava koolituse maksumust. Eesti puhul esineb selline võimalus eelkõige töötute tööturukoolituse puhul, samuti pedagoogidele ja ametnikele pakutava koolituse puhul. Konkurentsi soodustamise puhul võivad poliitilisteks meetmeteks olla erinevate koolitusasutuste kaasamine nimetatud koolitustesse ning nende vaheliste konkursside korraldamine, samuti ka koolitusasutuste asemel töötajate endi toetamine, mis sunnib koolitusasutusi omavahel konkureerima töötaja poolt ostetava koolituse pärast. Kulude vähendamisel ja tegevuse tulemuslikkuse tõstmisel võib olla kasu ka koolitusasutuste juhtimise detsentraliseerimises ja madalamatele otsustustasanditele suurema autonoomia andmises. Koolitusasutuse kaudu toetuste jagamisel on nende tegevuse efektiivsuse tõstmisel üheks võimaluseks nende tulemuspõhine finantseerimine. Samuti on vajalik meetmete toimimise üle järelevalve teostamine ning meetme tulemuslikkuse regulaarne hindamine.

Teiste kuluallikate arvelt vahendite suunamine täiskasvanute koolitamisest on poliitiline otsus, kuna sellise meetme teostamine sõltub poliitika teostajate prioriteetidest. Teise kuluallikate arvelt vahendite saamine võib tähendada ka seda, et avaliku sektori eelarveliste tulude suurenedes suurendatakse täiskasvanuhariduse kulusid suhteliselt rohkem kui teisi kulusid. Samas täiskasvanuhariduse tulemused iseenesest vähendavad avaliku sektori kulutusi teatud valdkondades (töötute abiraha, toimetulekutoetused, tervishoiukulud, kulutused

õigussüsteemile ja korrakaitsele jne.) Järgnevalt väljapakutavad täiskasvanuhariduse meetmed üldjoontes sellist finantseerimise meetodit eeldavadki.

Täiskasvanuharidust on võimalik ka finantseerida avaliku sektori tulude suurendamise läbi. Kuna avaliku sektori põhiliseke tuluallikaks on maksud, siis on antud juhul võimalusteks uute maksude kehtestamine või olemasolevate maksumäärade suurendamine. Selleks võib kehtestada põhimõtteliselt igasuguseid makse, soovitav oleks aga see, et nimetatud maksu maksaksid need subjektid, kes tööalasest koolitusest kõige rohkem kasu saavad ning nendeks on koolitav ja tema tööandja. Sellistele tingimustele vastab Eestis töötuskindlustusmakse ning maksude suurendamise kaudu täiskasvanuhariduse finantseerimisel oleks parimaks võimaluseks suurendada töötuskindlustusmakse määrasid või siis kehtestada sellega analoogiline uus maks.

Enamikes OECD riikides rakendatakse paralleelselt mitmeid täiskasvanuhariduse rahastamise meetmeid. Seetõttu oleks alternatiivide puhul õigem rääkides erinevatest meetmete kombinatsioonidest. Eesti puhul oleks otstarbekas lähtuda olemasolevast süsteemist ning töötada välja täiendavad toetusmeetmed ja laiendada või ka muuta olemasolevaid meetmeid. Samas on otstarbekas, et täiskasvanute koolitamine on koondatud terviklikku süsteemi ning et antud süsteem oleks ka riigi teiste majanduspoliitika suundadega seostatud. Seetõttu ei ole otstarbekas rakendada paralleelselt väga palju erinevaid meetmeid, eriti siis kui on tegemist sarnaste üksteist dubleerivate meetmetega (näit. individuaalset õppekontod ja vautšerskeemid). Selleks, et vältida liigset ressurside raiskamist ja tagada meetme vastavus nende eesmärkidele, oleks otstarbekas uusi meetmeid rakendada järkjärguliselt ning samaaegselt hinnata uute meetmete toimimist ning vajadusele teha meetmetesse muutusi.

Õppimise rahastamiseks on kolm võimalust: tööandja kaudu, õppija kaudu ja koolitusasutuse kaudu. Tööandja kaudu tööalaste koolituse toetamine on võimalik tööandjale tehtavate maksusoodustuste või ka tööandjale makstavate otseste toetuste kaudu. Õppija kaudu koolituse finantseerimise võimalusteks on: rahaliste vahendite kandmine individuaalsele õppekontole, otsesed toetused õppijatele, maksusoodustused ja laenutoetused õppijatele, õppepuhkus.

Tööandaja toetamine võimaldab toetamisel arvestada tööandja iseärasustega, õppija toetamine võimaldab arvestada õppija iseärasustega. Üldiselt võib eeldada, et õppijate vahelised erinevused on suuremad kui ettevõtete vahelised erinevused. Samuti on õppija kaudu rahastamise eeliseks see, et on võimalik toetada ka neid, kes antud hetkel ei tööta.

Koolitusasutuste kaudu on võimalik finantseerida töötajate koolitamist nimetatud asutustele toetusi makstes või ka maksusoodustusi tehes. Kui kahel esimesel variandil on tegemist koolituse nõudluse poole toetamisega, siis antud juhul oleks tegemist pakkumise toetamisega. Eesmärgiks oleks alandada koolituse hindasid. Samas suurendavad sellised meetmed ka koolitusasutuste kasumeid. Üldiselt on OECD riikides viimasel ajal hakatud sellistest meetmetest loobutud ning täiskasvanute koolitamist finantseeritakse põhiliselt nõudluse kaudu. Koolitusasutuse kaudu toetuse jagamise vormiks Eesti on EL struktuurifondide kaudu koolituse rahastamine, mille puhul saavad koolitusasutused olla vastavate projektide kaudu EL poolse toetuse saajateks.

4.1 Pikaajaline meede koolituse finantseerimiseks

Antud meede koosneb viiest omavahel süsteemselt seotud alameetmest, milleks on: individuaalsed õppekontod, otsesed koolitustoetused, maksupoliitika, laenusoodustused ja õppepuhkus.

Individuaalsed õppekontod. Individuaalsed õppekontod on pankades või sellel otstarbel loodud eraldiseisvas fondis olevad kontod, millel olevaid rahalisi vahendeid on töötajatel võimalik kasutada tööalase koolituse kulude katmiseks. Töötajatel on võimalik teha vabatahtlikkuse alusel individuaalsetele õppekontodele sissemakseid, samuti on võimalik teha sissemakseid ettevõtetele. Võimalik on muuta sellised sissemaksed teatud ulatuses kohustuslikuks. Lähtudes avaliku sektori poolsetest täiskasvanuharidusest saadavatest kasudest tuleks süsteemi täiendada selliselt, et antud fondi teeks makseid ka avalik sektor. Avaliku sektori poolsed panuse suurus peaks sõltuma:

- töötajast (tööturul väiksema konkurentsivõimega töötajate puhul suurem avaliku sektori poolne rahastamine);
- ettevõttest (väikse ja keskmise suurusega ning vähemarenenud piirkondades tegutsevate ettevõtete töötajate kontode korral võiks avaliku sektori sissemakse olla suurem);
- töötajate ja ettevõtete sissemakse suurusest (suurem avaliku sektori panus suurema erasektori sissemakse korral motiveeriks erasektorit suuremaid sissemakseid tegema, kuid vajalik on ka teatud avaliku sektori piirsumma kehtestamine).

Seega ühe töötaja individuaalõppekontol olevad vahendid moodustaksid töötaja maksetest, tööandja maksetest ja avaliku sektori maksetest. Võimalik on ka antud meedet kavanda selliselt, et osade töötajate puhul avaliku sektori panus puudub. Selline varinat sobib antud meetme käivitamise faasis, sest nii on võimalik esilagu hoida meetme kulusid madalal ja toetada kitsmaid sihtgruppe, kelle puhul on koolitusvajadus kõige suurem.

Individuaalsetele õppekontodele tehtud sissemaksed võiksid olla lubatud töötajatel ja ettevõtetele arvata maksustavast tulust maha. Sellisel viisil toimiks individuaalne õppekonto ka säästukontona ning töötajatel oleks võimalus koguda koolituse jaoks raha mitme aasta jooksul aga samas saada sissemaksetelt tulumaks juba enne koolitust tagasi.

Antud juhul on kindlasti positiivseks asjaoluks see, et töötaja ise omab ülevaadet sellest summast, mida tal on vajalik koolitamiseks kasutada ja saab ise otsustada, millist koolitust ta soovib. Võimalik, et sellise meetme rakendamine muudab ka töötajate hoiakuid iseenda koolitamise suhtes.

Individuaalsel õppekontol olevaid summasid tuleks lubada kasutada ainult sellisteks koolitusteks, mille sisu ja kvaliteet vastab riigi poolt kehtestatud nõuetele ehk tuleks tagada koolitajate üle järelevalve teostamine. Nimetatud kontrollisüsteem tuleks siduda kindlasti ka kutsestandardite süsteemiga, sest soovitav oleks rahastada eelkõige selliseid koolitusi, mille õppetulemused on ettevõtete poolt üheselt tõlgendavad. Ohuks on asjaolu, et nimetatud kontrollisüsteemi administratiivkulud muutuvad liiga suureks, kuid kui järelevalvet puudulikult teostata, siis on tulemuseks see, et individuaalõppekontosid võidakse hakata kasutama tööturul otseselt mittevajalike või ka fiktiivsete koolituste finantseerimiseks.

Individuaalsete õppekontode käivitamine peaks toimuma järk-järguliselt ning antud meetme toimumist on vaja pidevalt hinnata.

Individuaalsete õppekontode ohud:

- toetavate koolituste kvaliteet on madal;
- toetatakse koolitusi, mis sisult ei vasta meetme eesmärgile;
- meetme administreerimise kulud on suured;
- osadel töötajatel võib olla ebapiisavalt rahalisi vahendeid või motivatsiooni sissemaksete tegemiseks.

Otsesed koolitustoetused. Otsesed koolitustoetused võiksid olla täiendavaks meetmeks individuaalsetele õppekontodele isikute puhul, kellel võimalused individuaalsetele õppekontodele sissemakseid teha on piiratud. Siia hulka kuuluvad eelkõige inimesed, kes ei tööta. Nimetatud isikute puudub ka tööandja, mistõttu on puudub ka neil võimalus, et tööandja nende koolituse eest maksab. Otsesed koolitustoetused on võimalik ühendada individuaalsete õppekontode süsteemiga. Töötute tööturukoolituse puhul ongi juba praegu tegemist analoogilise meetmega. Nimetatud meetet võiks laiendada näiteks ka uutele tööturule sisenejatele, s.h. kutse- ja kõrgkoolide lõpetanutele esmakordselt tööle asumisel. Nimetatud toetus võimaldaks soodustada tasemekoolituse lõpetanute esmakordset tööleasumist ning vähendada töötust noorte seas. Sellisel juhul võiks seda teha näiteks tööandjale makstava toetuse vormis, samas ei pea selline toetus katma koolituskulusid täielikult, vaid osa koolituskuludest võiks jääda ka ettevõtte kanda. Toetuse määr võiks olla vastavalt ettevõtte suurusele, koolituse liigile või ka muudele teguritele erinev. Kindlasti tuleks kehtestada antud juhul iga töötaja kohta teatav toetuse piirsumma.

Nimetatud meetet võiks rakendada veel näiteks ka lapsehoolduspuhkuselt tagasipöördujate puhul, et vähendada töötamisest eemaloleku aja jooksul toimunud inimkapitali amortisatsiooni. Selline meede omaks teatud mõju ilmselt ka sündivuse kasvule ning suurendaks lapsevanemate kindlustunnet. Veel võiks otseseid koolitustoetusi rakendada näiteks kinnipidamisasutustest vabanevate inimeste puhul, mis suurendaks antud isikute võimalusi hakata endale legaalsel teel elatist teenima ning antud meede võiks vähendada kuritegevust.

Otseste toetuste puhul on ohuks võimalike tühikoormusefektide tekkimine, s.t. et avaliku sektori poolt rahastatakse koolitusi, mis oleksid toimunud ka ilma riigipoolse sekkumiseta. Selle vältimiseks on vaja antud meetet rakendada piiratud ulatuses ning sihtgrupid võimalikult täpselt piiritleda.

Otseste koolitustoetuste ohud:

- toetavate koolituste kvaliteet on madal;
- toetatakse koolitusi, mis sisult ei vasta meetme eesmärgile;
- tühikoormusefekt ehk toetatakse koolitusi, mis oleksid toimunud ka ilma avaliku sektori poolse toetuseta.

Maksupoliitika. Antud meede toimib ka praegusel hetkel läbi koolituskulude maksustavast tulust mahaarvamise võimaluse. Samas võiks antud meetet ka laiendada ning selle efektiivsust suurendada. Maksupoliitika peaks olema kindlasti teiste täiskasvanuharidusega toetusmeetmetega seotud. Juba eelnevalt sai välja pakutud, et individuaalsetele õppekontodele tehtavaid täiendavaid vabatahtlikke sissemakseid võiks arvestada maksustatavast tulust maha. Samuti juhul kui rakendada täiskasvanukoolituse rahastamisel laenutoetusi, siis võiks arvestada ka antud laenudelt makstavad intressid maksustavast tulust maha.

Töötajate koolituskulude tulumaksust mahaarvamise mõju suurendamiseks võiks võimaldada töötajatele koheselt pärast koolituskulude tasumist koolitussumma pealt tulumaksu

tagasisaamist. Nimetatud võimalus ühelt poolt suurendaks maksusoodustuse nüüdisväärtust ning tagaks ka võrdse kohtlemise töötajatele, kes osalevad koolitusel erinevate kalendrikuudel (Praegu saavad töötajad sõltumata sellest, kas nad tasuvad koolituse eest jaanuaris või detsembris mõlemal juhul tulumaksu tagasi ühel ja samal ajal ja samas suuruses, kuid esimesel juhul on koolituskulude nüüdisväärtus suurem).

Teiseks võimaluseks teatud tüüpi koolituste soodustamisel oleks võimaldada tuludest suuremat mahaarvamist kui koolitusele kulutatud summa.

Maksupoliitika ohud:

- tühikoormusefekt;
- toetatakse koolitusi, mis sisult ei vasta meetme eesmärgile.

Laenusoodustused. Laenusoodustusi oleks otstarbekas kasutada eelnevatele meetmetele täiendava meetmena ning nimetatud soodustused oleks rohkem kasu eelkõige suurema sissetulekuga töötajatel ning nimetatud toetusi võiks kasutada ka kaudsete koolituskulude finantseerimiseks. Kõrgema sissetulekuga inimestel on ka koolituse kaudsed kulud (koolitusele kulutatud aja alternatiivkulu) suuremad.

Laenusoodustused võiksid olla analoogilised praegu kehtiva õppelaenu meetmega ehk siis avalik sektori maksaks osa antud laenu intressilt ning samuti võtaks laenukohustuse enda kanda kui laenuvõtja ei suuda laenu tagasi maksta. Laenusoodustuste puhul tuleks välja töötada ka tagatiste süsteem, näiteks käendus või kinnisvaratagatis.

Laenusoodustuste ohud:

- majanduslanguse korral võib paljudel laenuvõtjatel tekkida raskusi laenu tagasimaksmisega, mis võib juhul, kui laenu tagajaks on avalik sektor, põhjustada avalikule sektorile kulusid;
- osade töötajate kõrge riskikartlikkus võib põhjustada meetme vähest kasutamist.

Õppepuhkus. Õppepuhkust võimaldatakse praegu Eestis tööalase koolituse jaoks 14 päeva aastas, kuid nimetaud aega võiks pikendada, sest enamasti on koolituskursuste kestus pikem. Õppepuhkuse pikendamine aitaks töötajatel vähendada koolituse kaudseid kulusid (kui on tegemist tasustavata puhkusega) ja võimaldaks saada täiendkoolitust töötajatel, kelle korral on koolitusel osalemise takistuseks ajapuudus.

Õppepuhkuse pikendamise korral on puhkuse tasu maksmisel järgmised võimalused:

- kohustada ettevõtteid võimaldama töötajatele täiendavat õppepuhkust palgata puhkusena
- kohustada ettevõtteid võimaldama töötajatele täiendavat õppepuhkust palgalise puhkusena ning ettevõtjad maksavad puhkusetasu (seda võib ka teha selliselt, et pikema õppepuhkuse korral makstakse puhkusetasu vähem kui töötaja täispalga ulatuses)
- kohustada ettevõtteid võimaldama töötajatele täiendavat õppepuhkust palgalise puhkusena ning avalik sektor maksab puhkusetasu

Õppepuhkuse ohud:

- pikaajaline kohustuslik õppepuhkus võib tekitada ettevõtjate vastuseisu;
- toetatakse sellistel koolitustel osalemist, mis sisult ei vasta meetme eesmärgile;
- avaliku sektori poolt tasustava õppepuhkuse ajal koolituses osalejad tegelikkuses töötavad koolituse kõrvalt;
- tühikoormusefekt.

4.2 Lühiajaline meede koolituse finantseerimiseks EL struktuurifondide rahaga

Meetme eesmärgiks on toetada ettevõtete töötajate oskuste ja teadmiste arendamist eesmärgiga võimaldada uute tehnoloogiate kasutuselevõtte ja tõsta tööjõu tootlikkust.

Nimetatud meede kujutab endast ettevõtetele makstavaid toetusi töötajate täiendkulude finantseerimiseks. Meedet rakendatakse 2007.-2013.a. Meedet finantseeritakse riigieelarve ja Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) kaudu.

Tulenevalt meetme eesmärgist ning ka varasemas analüüsis väljendatud seisukohtadest peaks ettevõtete toetamine vastama järgnevatele põhimõtetele:

- vajalik ettevõtetepoolne omaosalus
- toetada eelkõige väike- ja keskmise suurusega ettevõtteid
- toetada eelkõige uute tehnoloogiate kasutuselevõttuga seotud koolitust

Praeguses olukorras toimub analoogiline ettevõtetele toetuste maksmine töötajate koolitamiseks Riikliku Arengukava meetme 1.2 „Inimressursi arendamine ettevõtete majandusliku konkurentsivõime suurendamiseks” raames Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse kaudu. Aastatel 2004.-2006. on kavas rahastada 12 000 töötaja koolitamist, mis moodustab 2% kõikidest hõivatutest ja 2,7% erasektori töötajatest. „Eesti majanduskasvu ja tööhõive tegevuskava 2005-2007” järgi on seatud eesmärgiks, et 2008.a. osaleb elukestvas õppes 10,0% 25-64 a. rahvastikust. Sellisel juhul peaks 7 a. perioodi (2007-2013) jooksul osalema 70% 25-64 a. rahvastikust ehk 640 000 inimest. Kuigi avaliku sektori poolne toetus ei saa katta kõikide nimetatud inimeste koolitamise kulusid on ilmselt nimetatud eesmärgi täitmiseks vajalik avaliku sektori, s.h. EL struktuurifondide rahaliste toetuste mahtu suurendada. Selleks võib välja pakkuda kaks alternatiivi.

Alternatiiv 1. Koolitustoetuse laiendamine. Laiendatakse Riikliku Arengukava meetme 1.2 „Inimressursi arendamine ettevõtete majandusliku konkurentsivõime suurendamiseks” kaudu jaotatava koolitustoetuse rakendamise ulatust. See tähendaks eraldatavate toetuste kogusumma suurendamist, millega oleks võimalik toetada ühelt poolt suuremat arvu ettevõtteid ning teiselt poolt toetada ettevõtteid suuremate summadega. Selleks võiks vähendada ja senisest rohkem diferentseerida toetuste omafinantseeringu määrasid, mille tulemusena oleks:

- väikeettevõtetel madalamad omafinantseeringu määrad kui keskmise suurusega ettevõtetel
- kitsa tööalase koolituse omafinantseeringu määrad senisest madalamad
- omafinantseeringu määrad regionaalselt diferentseeritud
- madalamad omafinantseeringu määrad uute tehnoloogiate rakendamisega seotud koolitustel
- madalamad omafinantseeringu määrad tegevuse ulatusliku ümberstruktureerimisega ettevõtetel

Vajalik on koolitustoetuse toimimise ja tulemuslikkuse hindamine, et vajadusel meetmesse muudatusi teha ja selle efektiivsust suurendada.

Ettevõtetele makstavate koolitustoetuse laiendamine võiks toimuda näiteks praegu meetme 1.1. „Tööjõu paindlikkust, toimetulekut ja elukestvat õpet tagav ning kõigile kättesaadav haridussüsteem” raames koolitusasutustele makstavate toetuste vähendamise arvelt, kuivõrd OECD riikide kogemused on näidanud, et täiendkoolise nõudluse ehk ettevõtete ja töötajate toetamine on efektiivsem kui pakkumise ehk koolitusasutuste toetamine.

Ohud koolitustoetuste laiendamisel:

- tühikoormusefekt;
- osadel ettevõtetel puuduvad rahalised vahendid omafinantseeringu jaoks;
- osadel ettevõtetel puudub piisav oskusteave sobilike toetuse taotluste esitamiseks.

Alternatiiv 2. Ettevõtete koolituskontod. Sarnaselt eelpool kirjeldatud individuaalsetele õppekontodele võimaldatakse ettevõtetele luua koolituskontosid, kuhu ettevõtted saavad teha sissemakseid töötajate koolituseks. Nimetud sissemaksed oleksid käsitletavad ettevõtete jaoks kuludena. Antud sissemaksed võiksid samuti olla käsitletavad EL struktuurifondidest taotletavate toetuste omafinantseeringuna. Koolituskontod võimaldavad ettevõtetel töötajate koolitamiseks rahalisi vahendeid koguda. Ettevõtete koolituskontodele võivad teha sissemakseid ka ettevõtte töötajad ning antud sissemaksed arvestatakse töötajate maksustavast tulust maha. Võimalik oleks ka Eesti riigieelarvest makstavad täiendavad sissemaksed teatud ettevõtetele, mis võimaldaks töötajate koolitamist ka nendel ettevõtetel, kellel puuduvad vahendid EL struktuurifondidest eraldatavate toetuste omafinantseeringuteks.

Ettevõtte koolituskontol olevaid summasid tuleks lubada kasutada ainult sellisteks koolitusteks, mille sisu ja kvaliteet vastab riigi poolt kehtestatud nõuetele ehk tuleks tagada koolitajate üle järelevalve teostamine. Nimetatud kontrollisüsteem tuleks siduda kindlasti kutsestandardite süsteemiga. Teatud juhtudel võiks lubada koolituskontode kasutamist ka ettevõttesisese koolituse korral, eelkõige siis kui on tegemist ulatusliku uute töötajate värbamisega.

Ohud ettevõtete koolituskontode rakendamisel:

- toetavate koolituste kvaliteet on madal
- toetatakse koolitusi, mis sisult ei vasta meetme eesmärgile
- meetme administreerimise kulud on suured
- osadel ettevõtetel võib olla ebapiisavalt rahalisi vahendeid sissemaksete tegemiseks

Kasutatud kirjandus

- Acemoglu, D. Training and Innovation in an Imperfect Labour Market - Review of Economic Studies, Vol.64, No. 3, 1997, p 445-464.
- Acemoglu, D., Pischke, J.-F. The Structure of Wages and Investment in General Training - The Journal of Political Economy, 1999, Volume 107, Issue 3 pp. 539-572.
- Alstadsæter, A. Measuring the consumption value of higher education, Norwegian School of Economics and Business Administration, Discussion Paper 04, 2004, 34 p.
- Barron, J. M., Berger, M. C., Black, D. A. Replacing General with Specific Training: Why Restricting Alternatives Makes Sense - Research in Labor Economics, Vol.18, 1999, pp. 281-302.
- Becker, G. S. Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis - The Journal of Political Economy, 1962, Volume 70, Issue 5, Part 2, pp. 9-49.
- Becker, G. S., Mulligan, C. The Endogenous Determination of Time Preference – Journal of Quarterly Economics, No. 112, Vol. 3, 1997, pp. 729-758.
- Bloom, M. R., Lafleur, B. Turning Skills Into Profit: Economic Benefits of Workplace Education Programs, Conference Board Research Report 1247,1999, 15 p. [http://www.conferenceboard.ca/education/reports/pdfs/Skills_Profits.pdf]
- Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide toetuste kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2004-2006 programmitäiend, 245 lk. [http://www.struktuurifondid.ee/failid/prog.taiend_est.pdf]
- Elukestva õppe strateegia. Haridus- ja teadusministeerium, 2005, 48 lk.
- Ericson, T. Personell training: a theoretical and empirical review. IFAU Working Paper 2005:1, 76 p.
- Fredriksen, J.V. Human Resource Accounting: Interests and Conflicts: a discussion paper. – CEDEFOP panorama series, Luxembourg, 1998, pp. 10-20.
- Hashimoto, M. Firm-Specific Human Capital as a Shared Investment - American Economic Review, Vol. 71, 1981, pp. 475-82.
- Helwege, J. Sectoral Shifts and Inter-industry Wage Differentials – Journal of Labour Economics, Vol. 10, 1992, pp. 55-84.
- Kambourov, G. Manovskii, I. Occupational Specificity of Human Capital. University of Toronto Working Paper 2002, 57 p
- Lazear, E. P. Education, consumption or production? - Journal of Political Economy Vol. 85, No. 3, 1977, pp. 569-597.
- Lazear, E. P. Firm-Specific Human Capital: A Skill-Weights Approach - NBER Working Paper No. 9679, 2003, 28 p.
- Leetmaa, R., Vörk, A., Eamets, R., Sõstra, K. Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse analüüs Eestis. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Tallinn, 2003, 108 lk.
- Leping, K.-O., Eamets, R. Töötajate koolitamine erasektoris Järvamaa ettevõtete näitel. XIII majanduspoliitika teaduskonverentsi artiklid, Tallinn: Mattimar, 2005, lk. 388-397.
- Lucas, R. E. On the mechanics of economic development - Journal of Monetary Economics Vol. 22, 1988, pp. 3-42.
- Malcomson, J., Maw, J. W., McGromick, B. General Training by Firms, Apprentice Contracts, and Public Policy - European Economic Review, Vo. 47, No. 2, 2003, pp. 197-227.
- McMahon, W. The Impact of Human Capital on Non-Market Outcomes and Feedback on Economic Development. International Symposium: The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being. Quebec, 2001, 47 p.
- Meja, D., Posada, C. E. Populist Policies in the Transition to Democracy, 2005, [<http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra349.pdf>]

- Moretti, E. Human Capital Externalities in Cities, NBER Working Paper No. 9641, 2003, 60 p.
- Neal, D. Industry-Specific Human Capital: Evidence from Displaced Workers - Journal of Labor Economics Vol. 13, 1995, pp. 663-677.
- OECD. Economics and Finance of Lifelong Learning, 2001, 170 p.
- OECD. Co-financing Lifelong Learning: Towards A Systematic Approach, 2004, 145 p.
- OECD. Promoting Adult Learning, 2005a, 147 p.
- OECD. Thematic Review on Adult Learning. Korea: Country Note, 2005b, 38 p.
- Oosterbeek, H., van Ophem, H. V. Schooling choices: Preferences, discount rates, and rates of return - Empirical Economics Vol. 25, 2000, pp.15-34.
- Poletaev, M., Robinson, C. Human Capital and Skill Specificity - CIBC Working Paper 2003-6, 2003, 21 p.
- Strauss, J. P. Gertler, O. R., Fox, K. Gender and Life-Cycle Differentials in the Patterns and Determinants of Adult Health - The Journal of Human Resources, Vol. 28, No. 4, 1993, pp. 791-837.
- Zelloth, H. Monograafia Eesti kutsehariduse, täienduskoolituse ning tööhõiveteenuste süsteemide ja struktuuride kohta, 2003, 96 lk.
- Tulumaksuseadus. RT I 1999, 101, 903.
- Täiskasvanute koolituse seadus. RT I 1993, 74, 1054.
- Tööturukoolitusele suunatud töötud. Tööturuamet, 2005, [http://www.tta.ee/est/statistika/koolitusele_suunatud.html]
- Töötusotsiaalse kaitse kulutused. Tööturuamet, 2005, [http://www.tta.ee/est/statistika/kulutused_liikide_kaupa.html]
- Töötusotsiaalse kaitse seadus. RT I 2000, 57, 371.
- Tööturuteenuse seadus. RT I 2000, 57, 370.
- Vöormann, R., Helemäe, J., Saar, E., Kazjulja, L. Täiskasvanuhariduse riikliku prioriteedi: soovitud aastateks 2003-2004, Tallinna Pedagoogikaülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi uuringu aruanne 2003, 43 lk.
- Weisbrod, B. A. Education and investment in human capital - Journal of Political Economy Vol. 70, No. 5) Supplement, Part II, Investment in Human Beings, 1962, pp. 106-123.